Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

31 865 Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 67 HERDRUK [1]

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de Leden

Den Haag, 25 maart 2015

Op verzoek van de commissie voor de Rijksuitgaven bij brief van 12 februari 2015 legt het presidium hierbij aan u voor de door deze commissie uitgevoerde Procesevaluatie van de behandeling van de Rijksbegroting 2015 (zie bijlage).
Het presidium heeft kennis genomen van deze evaluatie, de conclusies en de aanbevelingen. Ten aanzien van de aanbeveling van de commissie voor de Rijksuitgaven om opnieuw een regeling te treffen met het kabinet over een embargoregeling heeft het presidium besloten om de Voorzitter te verzoeken om met de Minister-President tot een embargoregeling te komen. Het presidium heeft de overige suggesties in deze evaluatie niet overgenomen maar ziet met belangstelling uit naar het aangekondigde wetsvoorstel inzake de modernisering van de Comptabiliteitswet.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
A. van Miltenburg

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J.E. Biesheuvel-Vermeijden

[1] I.v.m. tekstuele correcties

kst-31865-67-n1
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Bijlage

Aan het presidium

Den Haag, 12 februari 2015

Geachte dames en heren,

Afgelopen najaar zijn de begrotingshoofdstukken van de ministeries voor 2015 behandeld. De Kamer heeft op donderdag 27 november 2014 over alle begrotingen gestemd (Handelingen II 2014/15, nr. 30, stemmingen).

Deze beknopte evaluatie richt zich op de plenaire behandeling én op de behandeling in de commissies. Daartoe worden onderstaande vragen aan de orde:

- Wat zijn de belangrijkste verschillen in de wijze van behandelen ten opzichte van voorgaande jaren?
- Welk effect heeft de kortere behandeltijd gehad op de inzet van parlementaire instrumenten, zoals amendementen, moties, wetgevingsoverleggen en rapporteurs?
- Welke conclusies en aanbevelingen kunnen worden geformuleerd op basis van de evaluatie?

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft geconcludeerd dat door de verkorte duur van de begrotingsbehandeling het proces van het behandelen van de Rijksbegroting in een te krap keurslijf is geperst. Op basis van de beknopte evaluatie kan worden geconcludeerd dat krap voldoende vergadertijd beschikbaar was in de Kamer om de begrotingen tijdig te behandelen, zowel in de plenaire vergaderingen als in wetgevingsoverleggen op maandagen.

Naar aanleiding van deze analyse worden de volgende aanbevelingen gedaan voor de wijze van behandelen van de rijksbegroting de komende jaren.

- Opnieuw een regeling treffen met het kabinet over een embargoregeling.
- De Algemene Financiële Beschouwingen houden twee weken na Prinsjesdag.
- Aan het presidium het verzoek zich te verstaan met de Eerste Kamer over beslissingen die van belang zijn voor de tijdige behandeling van de Rijksbegroting in de beide Kamers.
- De discussie over de in de evaluatie genoemde opties voor het verruimen van de vergadertijd voor het behandelen van de Rijksbegrotingshoofdstukken vooral te voeren in het kader van het nog te ontvangen wetsvoorstel inzake de modernisering van de Comptabiliteitswet.

De commissie verzoekt het presidium de evaluatie, conclusies en aanbevelingen door te geleiden naar de Kamer opdat de leden daarvan kennis kunnen nemen.

Hoogachtend,

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Harbers

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

Procesevaluatie behandeling Rijksbegroting 2015

1. Inleiding

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft een beknopte procesevaluatie uitgevoerd van de behandeling van de Rijksbegroting 2015[2] in de Kamer, zoals deze heeft plaatsgevonden vanaf het moment van aanbieding van de begrotingsstukken op dinsdag 16 september (Prinsjesdag) tot en met de stemmingen daarover op donderdag 27 november 2014. De week van het herfstreces niet meegerekend, heeft de Kamer de Rijksbegroting 2015 in het najaar van 2014 hiermee in tien vergaderweken behandeld.

Ten opzichte van voorgaande jaren heeft de Kamer daarmee minder vergaderweken de tijd genomen voor de parlementaire behandeling tussen Prinsjesdag en de uiteindelijke stemmingen over de begrotingswetten: in 2014 tien vergaderweken ten opzichte van elf vergaderweken in 2013 en twaalf vergaderweken in 2011[3].

Deze beknopte evaluatie richt zich op de plenaire behandeling én op de behandeling in de commissies. Daarbij zijn onderstaande vragen aan de orde.
– Wat zijn de belangrijkste verschillen in de wijze van behandelen ten opzichte van voorgaande jaren?
– Welk effect heeft de kortere doorlooptijd gehad op de parlementaire behandeling van de Rijksbegroting?
– Welke conclusies en aanbevelingen kunnen worden gebaseerd op de evaluatie?

2. Verschillen in behandelproces in 2011, 2013 en 2014

Het begrotingsproces kenmerkt zich gedurende een lange reeks van jaren in grote lijnen door de volgende behandelwijze van de Rijksbegroting.
1. Aanbieding op Prinsjesdag (al dan niet eerder beschikbaar onder embargo)
2. Algemene Politieke Beschouwingen (APB)
3. Algemene Financiële Beschouwingen (AFB)
4. Behandeling in de commissies en plenair
5. Stemmingen over de begrotingswetten
6. Behandeling in de Eerste Kamer
7. Plaatsing in het Staatsblad

In voorgaande jaren waren veelal dertien vergaderweken beschikbaar (het herfstreces niet meegerekend) voor de begrotingsbehandeling. De afgelopen twee jaar waren minder vergaderweken beschikbaar, hetgeen in onderstaande tabel wordt geïllustreerd.

Tabel 1: doorlooptijd begrotingsbehandeling in najaar 2011, 2012 en 2014

Rijksbegroting 2012	Rijksbegroting 2014	Rijksbegroting 2015
Behandeling najaar 2011	Behandeling najaar 2013	Behandeling najaar 2014
(Kamerstuk 33 000)	(Kamerstuk 33 750)	(Kamerstuk 34 000)
Behandeling in 2011	Behandeling in 2013	Behandeling in 2014

[2] Kamerstuk 33 400.
[3] De behandeling van de Rijksbegroting 2013 (Kamerstuk 33 400) in het najaar van 2012 is hier buiten beschouwing gelaten vanwege de bijzondere omstandigheden door Kamerverkiezingen (de dag na Prinsjesdag werden nieuw gekozen Kamerleden geïnstalleerd), zie ook Kamerstuk 31 865, nr. 49.

1. Aanbieding op Prinsjesdag **Week 38 (2011)** 2. Algemene Politieke Beschouwingen in de week van Prinsjesdag 3. Algemene Financiële Beschouwingen twee weken na Prinsjesdag **Week 40** 4. Behandeling in de commissies daarna, tot medio december; 5. Stemmingen over de begrotingswetten op donderdag 22 december 2011 **Week 51** 13 vergaderweken[1] Stemmingen laatste vergaderweek voor kerst	1. Aanbieding op Prinsjesdag **Week 38 (2013)** 2. Algemene Politieke Beschouwingen in de week van Prinsjesdag 3. Algemene Financiële Beschouwingen twee weken na Prinsjesdag **Week 40** 4. Behandeling in de commissies daarna, tot begin december; 5. Stemmingen over de begrotingswetten op donderdag 5 december 2013 **Week 49** 11 vergaderweken Stemmingen twee weken eerder	1. Aanbieding op Prinsjesdag **Week 38 (2014)** 2. Algemene Politieke Beschouwingen in de week van Prinsjesdag 3. Algemene Financiële Beschouwingen een week na Prinsjesdag: **Week 39** 4. Behandeling in de commissies daarna, gedurende de weken tot eind november 5. Stemmingen over de begrotingswetten op donderdag 27 november 2014 **Week 48** 10 vergaderweken Stemmingen drie weken eerder

[1] Het herfstreces is niet als vergaderweek meegerekend.

In de volgende paragrafen wordt het begrotingsproces per stap toegelicht.

3. Aanbieding Rijksbegroting op Prinsjesdag

De Rijksbegroting 2015 is aangeboden aan de Tweede Kamer op Prinsjesdag, 16 september 2014. Dit is conform artikel 105, tweede lid, van de Grondwet, in combinatie met artikel 65 van de Grondwet[4], alsmede artikel 12, vierde lid en vijfde lid van de Comptabiliteitswet 2001[5].

In aanloop naar Prinsjesdag is bij de regeling van werkzaamheden op dinsdag 2 september 2014 door het lid Van Raak en door diverse andere leden verzocht om verstrekking van de begrotingsstukken vóór Prinsjesdag (Handelingen II 2014/15, nr. 1, item 8). De Minister-President antwoordde diezelfde dag per brief dat het kabinet op uitdrukkelijk verzoek tegemoet komt aan de wens van de Kamer met het onder embargo verstrekken van de stukken op vrijdag 12 september 2014. Volledige openbaarmaking vóór Prinsjesdag strookt volgens het kabinet niet met de Grondwet, «die bepaalt dat indiening van de voorstellen van algemene begrotingswetten bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal op de derde dinsdag van september plaatsvindt (artikelen 65 en 105).»[6]

Bij de regeling van werkzaamheden op 4 september 2014 is het verzoek van een week eerder herhaald. De Minister-President antwoordde dezelfde dag dat hij geen aanleiding zag af te wijken van de gemaakte afspraken met beide Kamers (Kamerstuk 32 173, nr. 4). Bij de regeling van werkzaamheden op 9 september 2015 is opnieuw gesproken over de Prinsjesdagstukken. Bij brief van 10 september 2014 antwoordde het kabinet met gelijke strekking aan de Kamer aan eerdere brieven

[4] Artikel 105, tweede lid van de Grondwet: Jaarlijks worden voorstellen van algemene begrotingswetten door of vanwege de Koning ingediend op het in artikel 65 bedoelde tijdstip.
Artikel 65 van de Grondwet: Jaarlijks op de derde dinsdag van september of op een bij de wet te bepalen eerder tijdstip wordt door of namens de Koning in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal een uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid gegeven.

[5] Artikel 12, vierde lid van de Comptabiliteitswet 2001; Wij zenden de voorstellen van wet op de derde dinsdag van september van het jaar voorafgaande aan het jaar waarop deze voorstellen betrekking hebben, gelijktijdig aan de Tweede Kamer.
Artikel 12, vijfde lid van de Comptabiliteitswet 2001: In afwijking van het vierde lid kunnen Wij Onze Minister van Financiën machtigen de voorstellen van wet aan de Tweede Kamer aan te bieden.

[6] Kamerstuk 32 173, nrs. 3–6.

(Kamerstuk 32 173, nr. 5). Bij brief van 11 september 2014 heeft de Minister-President, onder meer als reactie op verschenen publicaties over de mogelijke inhoud van de begrotingsstukken uiteengezet dat het kabinet geen aanleiding ziet alsnog tegemoet te komen aan het verzoek van enkele fracties om over te gaan tot (op dat moment) onmiddellijke openbaarmaking van de stukken.

De Minister-President schrijft dat de afspraak om de begrotingsstukken op 12 september onder embargo te verstrekken op uitdrukkelijk verzoek van de Voorzitters van beide Kamers is gemaakt. Dat zou de mogelijkheid bieden de Algemene Politieke Beschouwingen op de woensdag en donderdag direct na Prinsjesdag te houden. «Het kabinet stelt vast dat de afspraken met de beide Kamervoorzitters zorgvuldig en na meerdere gesprekken tot stand zijn gekomen. Daarom acht het kabinet het niet opportuun om daar nu op terug te komen.»(Kamerstuk 32 173, nr. 6).

De met het kabinet als zodanig getroffen embargoregeling is door de Griffie van de Kamer mondeling geëvalueerd met het Ministerie van Financiën. De voor die regeling gemaakte afspraken zijn door alle betrokken partijen nageleefd. Geconcludeerd kan worden dat de uitvoering technisch gesproken goed is verlopen.

4. Algemene Politieke Beschouwingen

De Algemene Politieke Beschouwingen zijn gehouden in week 38, op woensdag 17 en donderdag 18 september 2014.

5. Algemene Financiële Beschouwingen

De Algemene Financiële Beschouwingen (AFB) zijn gehouden in week 39, een week na de Algemene Politieke Beschouwingen (APB). Dit is een week eerder dan gebruikelijk. Doorgaans zitten twee weken tussen de APB en de AFB. De kortere voorbereidingstijd is er mogelijk oorzaak van dat enkele kleine fracties, anders dan het jaar daarvoor, geen inbreng hebben geleverd voor schriftelijke feitelijke vragen aan het kabinet. Het kabinet heeft de antwoorden in het weekend geschreven. De ambtelijke adviezen van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (over de Miljoenennota en over de begrotingshoofdstukken Financiën en Nationale Schuld) aan de leden ten behoeve van de AFB konden te nauwer nood en onder grote tijdsdruk worden afgerond. Geconcludeerd kan worden dat de tijd voor de voorbereiding van de AFB voor een ordentelijke voorbereiding te krap bemeten was.

6. Behandeling van begrotingshoofdstukken in de commissies en plenair

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft bij brief van 4 september 2014 de vaste en algemene commissies geïnformeerd over de behandeling van de rijksbegroting 2015, met aanbevelingen voor de wijze van behandeling. De commissies werd aanbevolen procedurebesluiten te nemen over:
- inbrengtermijnen voor feitelijke vragen;
- het houden van een wetgevingsoverleg;
- het aanwijzen van één of meer rapporteurs;
- briefings door de Algemene Rekenkamer.

In bijlage 1 is het schema van de plenaire behandeling van de begrotingshoofdstukken opgenomen. Daarin is te zien dat voor het herfstreces (vrijdag 17 oktober t/m maandag 27 oktober 2014 – week 43) de begrotingen Koninkrijksrelaties (IV), Algemene Zaken (IIIA t/m C) en de begroting van de Koning (I) zijn behandeld en na het herfstreces de

overige begrotingshoofdstukken, achtereenvolgens Economische Zaken (XIII), Infrastructuur en Milieu (XII), Wonen en Rijksdienst (XVIII), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap(VIII), Binnenlandse Zaken (VII), Defensie (X), het Belastingplan 2015, Buitenlandse Zaken (V), Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI), Veiligheid en Justitie (VI), en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV). Over ingediende moties is steeds een week na plenaire behandeling gestemd. Over ingediende amendementen en over alle afzonderlijke begrotingshoofdstukken gezamenlijk is gestemd op donderdag 27 november 2014. Over het Belastingplan (34 002) is gestemd op 13 november 2014 (Handelingen II 2014/15, nr. 24, item 12).

6.1 Inbrengtermijnen voor feitelijke vragen

Alle commissies hebben de begrotingsbehandeling voorbereid door lijsten met feitelijke vragen aan de desbetreffende ministers voor te leggen. De antwoorden op de feitelijke vragen werden in alle gevallen ontvangen voordat vervolgactiviteiten in de vorm van een wetgevingsoverleg of plenaire behandeling aanvingen.

6.2 Wetgevingsoverleggen en rapporteurs

Ter voorbereiding op de plenaire behandeling zijn door commissies elf wetgevingsoverleggen op maandagen gehouden over (onderdelen van) begrotingshoofdstukken, alsmede twee wetgevingsoverleggen over het Belastingplan 2015.

In vergelijking met de begrotingsbehandeling 2014 (in het najaar van 2013) zijn tijdens de behandeling van de begrotingen voor 2015 (in het najaar van 2014) meer wetgevingsoverleggen (WGO's) georganiseerd, ongeveer op het niveau van de jaren daarvoor. Vorig jaar was de afname te verklaren, doordat de vaste commissie voor Defensie twee WGO's had geannuleerd, omdat zij de begroting wilde behandelen tijdens een notaoverleg over de toekomst van de krijgsmacht. Een bijzonderheid dit jaar was de omstandigheid dat een maandag niet beschikbaar was voor wetgevingsoverleggen (10 november 2014) vanwege de nationale herdenking MH17.

Tabel 2 geeft een overzicht van de begrotingsbehandeling in commissieverband.

Tabel 2. Wetgevingsoverleggen

	Commissie	Begroting 2012 *Najaar 2011*	Begroting 2013 *Najaar 2012*	Begroting 2014 *Najaar 2013*	*Begroting* 2015 *Najaar 2014*
V	BuZa	WGO Begrotings-onderzoek WGO Ontwikkelings-samenwerking	WGO BuHa / OS	*Alleen plenair*	*Alleen plenair*
VI	V&J	*Alleen plenair*	*Alleen plenair*	WGO Politie	WGO Politie
VII	BiZa	WGO Overheidspersoneel, Integratie, Openbaar bestuur (w.o. Provincie- en Gemeentefonds)	*Alleen plenair*	*Alleen plenair*	*Alleen plenair*
VIII	OCW	WGO Begrotings-onderzoek WGO Media WGO Cultuur	WGO Begrotings-onderzoek (apparaatskosten ZBO RWT) WGO Media WGO Cultuur	WGO Begrotings-onderzoek WGO Media WGO Cultuur	WGO Begrotings-onderzoek WGO Cultuur WGO Media
IX	FIN	WGO Belastingplan 2012 (2x)	WGO Belastingplan 2013 (2X)	WGO Belastingplan 2014 (2x)	WGO Belastingsplan 2015 (2x)
X	DEF	WGO Personeel WGO Materieel	WGO Personeel WGO Materieel	Behandeld in notaoverleg	WGO Personeel WGO Materieel

	Commissie	Begroting 2012 *Najaar 2011*	Begroting 2013 *Najaar 2012*	Begroting 2014 *Najaar 2013*	*Begroting* 2015 *Najaar 2014*
XII	I&M	WGO Begrotings-onderzoek WGO Waterbeleid Notaoverleg MIRT	WGO Water (w.o. Deltafonds) Notaoverleg MIRT	WGO Deltafonds + artikel 11, 12 begroting I&M Notaoverleg MIRT	WGO Begrotings-onderzoek WGO Water Notaoverleg MIRT[1]
XIII	EZ	WGO Landbouw & Natuur WGO Energie	WGO Begrotings-onderzoek Landbouw- en visserijsubsidies WGO Ondernemen	WGO Energie	WGO Energie
XVI	VWS	WGO Sport WGO Jeugd	WGO Sport en Bewegen WGO Jeugdzorg	WGO Sport en Bewegen WGO Jeugdzorg	WGO Sport en bewegen WGO Jeugdzorg
	Totaal	15 WGO's	12 WGO's	9 WGO's	13 WGO's

[1] Notaoverleg MIRT is toegevoegd (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport), dat één op één samenhangt met de begroting voor het Infrastructuurfonds (Kamerstuk 34 000, nr. A)

6.2.1 Rapporteurs

Bij de begrotingsbehandeling voor 2015 werden vier rapporteurs aangesteld. Een voorzichtige conclusie is dat geen sprake lijkt van een causaal verband tussen de duur van de begrotingsbehandeling in weken en het aantal rapporteurs.

Tabel 3. Rapporteurs bij wetgevingsoverleggen

Commissie	Begroting 2011	Begroting 2012	Begroting 2013	Begroting 2014	Begroting 2015
BUZA		V			
OCW		V	V	V	V
I&M	V	V			V
EZ		V	V		V
SZW					V
Totaal	**1**	**4**	**2**	**1**	**4**

V = inzet rapporteur

6.2.2 Briefings door de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft in de maanden oktober en november 2014 in totaal veertien zogenoemde begrotingsbrieven aan de Tweede Kamer gestuurd. De begrotingsbrieven werden gemiddeld genomen ontvangen anderhalve week voor een eerste commissieactiviteit waarbij de brief kon worden betrokken. Vijf commissies hebben een rekenkamer-briefing georganiseerd (V&J, DEF, I&M, EZ en VWS). In een separate bijlage[7] is een overzicht opgenomen met de activiteiten die commissies hebben ontplooid naar aanleiding van een begrotingsbrief. Het overzicht kan worden besproken in een eerstvolgend periodiek overleg met de Algemene Rekenkamer.

6.3 Plenaire behandeling

6.3.1 Beschikbare en bestede spreektijden plenair

De begrotingsbehandelingen zijn qua planning en behandeling relatief voorspoedig verlopen (zie voor de gebruikte spreektijd per begrotings-hoofdstuk bijlage 1). Anders dan voorgaande jaren waren de begrotings-behandelingen gemiddeld rond middernacht afgerond (met enkele uitschieters naar boven en beneden). Het beeld is dat sommige fracties

[7] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

gemiddeld minder spreektijd hebben gebruikt dan van te voren was opgegeven.

Tabel 4. Spreektijden plenair

Fractie	Toebedeelde spreektijd	Over (minuten)	Over (%)
VVD	410	54	13%
PvdA	380	13	3,4%
SP	250	1	0,4%
PVV	220	9,5	4,3%
CDA	230	0,5	0,2%
D66	220	0	0
ChristenUnie	150	0	0
GroenLinks	140	0	0
SGP	130	0	0
PvdD	120	12	10%
50PLUS	60	16,5	27,5
Bontes	60	5,5	9,2%
Totaal/Gem.	**2.460**	**171,5**	**7%**

De plenaire behandeling van de afzonderlijke begrotingshoofdstukken heeft zich geconcentreerd in de weken na het herfstreces tot de week waarin over alle begrotingshoofdstukken is gestemd (week 44 t/m week 48). In die weken zijn op plenaire vergaderdagen overdag en aan het begin van de avond hoofdzakelijk begrotingen geagendeerd. Urgente onderwerpen zijn op die vergaderdagen na de behandeling van een begrotingshoofdstuk op de agenda geplaatst, waardoor debatten, niet zijnde begrotingsbehandelingen, soms laat in de avond aanvingen en tot na middernacht doorgingen.

6.3.2 Stemmingen over moties

Tijdens de wetgevingsoverleggen en bij de plenaire behandeling van de begrotingen zijn in totaal 421 moties ingediend. In vergelijking met de jaren 2010 en 2011 is een dalende tendens te zien.

Tabel resultaat stemmingen over moties ingediend bij de begrotingsbehandeling

Begroting	2011 (Kamerstuk 32 500)		2012 (Kamerstuk 33 000)		2013 (Kamerstuk 33 400)		2014 (Kamerstuk 33 750)		2015 (Kamerstuk 34 000)	
Behandeljaar	2010		2011		2012		2013		2014	
	A	V	A	V	A	V	A	V	A	V
Aantal aangenomen / verworpen	265	348	269	410	144	311	174	238	152	269
Totaal in stemming gebrachte moties	613		679		455		412		421	
Waarvan aangenomen	43%		40%		31%		42%		36%	

6.3.3 Stemmingen over amendementen

Hoewel het aantal ingediende amendementen op de Rijksbegroting 2015 een toename laat zien ten opzicht van een jaar eerder, is het aantal wat lager dan de drie jaren daarvoor. De cijfers zijn niet dusdanig dat hierop eenduidige conclusies zijn te trekken.

Tabel Resultaat stemmingen over amendementen op begrotingen

Begroting	2011 (Kamerstuk 32 500)	2012 (Kamerstuk 33 000)	2013 (Kamerstuk 33 400)	2014 (Kamerstuk 33 750)	2015 (Kamerstuk 34 000)
Behandeljaar	2010	2011	2012	2013	2014

Begroting	2011 (Kamerstuk 32 500)		2012 (Kamerstuk 33 000)		2013 (Kamerstuk 33 400)		2014 (Kamerstuk 33 750)		2015 (Kamerstuk 34 000)	
	A	V	A	V	A	V	A	V	A	V
Aantal aangenomen / verworpen	17	58	25	71	16	58	7	40	20	46
Totaal in stemming gebrachte amendementen	75		96		74		47		66	
Waarvan aangenomen	23%		26%		22%		15%		30%	

7. Stemmingen over de begrotingswetten

Als gevolg van Europese Verordening 473/2013 zijn parlementen er sinds 2013 aan gehouden de nationale begroting voor het begin van het uitvoeringsjaar goed te keuren. Zowel in 2013 als in 2014 zijn de begrotingswetten voor het einde van het jaar de Eerste Kamer gepasseerd en door de Koning tot wet verheven (respectievelijk 18 december 2013 en 10 december 2014). Voor de Rijksbegroting 2015 is dat met uitzondering van het hoofdstuk Veiligheid en Justitie (Kamerstuk 34 000 VI). Dit hoofdstuk is in de Eerste Kamer behandeld in januari 2015 en tot wet verheven per 21 januari 2015 (Stb. 2015, nr. 20).

8. Conclusies en aanbevelingen

Op grond van een analyse van de verzamelde gegevens is er aanleiding te veronderstellen dat de behandeling van de begrotingen in een periode van tien vergaderweken in een wel erg strak keurslijf is geperst.
De voorbereiding van de Algemene Financiële Beschouwingen (AFB) is er mee gediend dat er voldoende tijd is voor het opstellen van interne ambtelijke adviezen, in samenhang met het opstellen van lijsten feitelijke vragen en voor de beantwoording daarvan door de Minister vóór aanvang van het plenaire debat. De AFB voeren in de week na Prinsjesdag is in dat opzicht te kort dag. Aanbevolen wordt de AFB te houden in de tweede week na Prinsjesdag.

Voor het herfstreces zijn enkele begrotingen geagendeerd die alleen plenaire behandeling vergden. De druk op de Kameragenda heeft zich vooral geconcentreerd in de weken na medio oktober tot eind november.

Voor het verruimen van de vergadermogelijkheden over de begrotingshoofdstukken zijn verschillende opties denkbaar.

1. Een optie is Prinsjesdag te vervroegen, bijvoorbeeld naar de eerste week van september.
2. De tweede optie is het uitbreiden van het aantal vergaderdagen in de periode na het herfstreces tot aan december, bijvoorbeeld op de vrijdagen.
3. Een derde optie is het vervroegen van de stemmingen over de begrotingshoofdstukken in de Tweede Kamer door over ieder afzonderlijk begrotingshoofdstuk te stemmen in de week na de plenaire behandeling daarvan.
4. Een vierde optie is twee weken later dan het afgelopen jaar het geval was, te stemmen over alle begrotingshoofdstukken gezamenlijk.

De genoemde opties zouden nader onderzocht kunnen worden op uitvoerbaarheid en politieke opportuniteit. Bovendien geldt voor enkele opties dat daarover overeenstemming gevonden moet worden met de Eerste Kamer. De eerste optie, Prinsjesdag vervroegen, vergt aanpassing van de Comptabiliteitswet 2001. De derde en vierde optie zien op mogelijkheden die ook in de jaren zeventig van de vorige eeuw werden

toegepast: formele goedkeuring van algemene begrotingswetten door de Eerste Kamer voor het jaareinde en – voor enkele of voor alle algemene begrotingswetten – materiële behandeling daarvan in het begin van het boekjaar. Uitwerking van opties vergt inhoudelijke en procesmatige doordenking en deels wettelijke verankering. De kabinet heeft eerder aangekondigd het wetsvoorstel betreffende de modernisering van de Comptabiliteitswet in 2015 bij de Kamer in te dienen. De in deze evaluatie genoemde vraagstukken kunnen naar de opvatting van de commissie bij de behandeling van genoemd wetsvoorstel aan de orde komen.

BIJLAGE 1: FEITELIJKE GEGEVENS BEGROTINGSBEHANDELINGEN (2015)

Begroting HdK (I)

Opgegeven spreektijd Kamer: gezamenlijk met III
Geregistreerde spreektijd Kamer: gezamenlijk met III
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO: 4/0
Aantal amendementen: 0

Begroting TK/HCVS (II)

Opgegeven spreektijd Kamer: 0
Geregistreerde spreektijd Kamer: 0
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO: 0/0
Aantal amendementen: 0

Begroting AZ (III)

Opgegeven spreektijd Kamer: 52
Geregistreerde spreektijd Kamer: 47,5
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO: 4/0
Aantal amendementen: 0

Begroting KR (IV) + H (BES-fonds)

Opgegeven spreektijd Kamer: 74
Geregistreerde spreektijd Kamer: 67
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO: 4/0
Aantal amendementen: 4

Begroting BuZa (V)

Opgegeven spreektijd Kamer: 164
Geregistreerde spreektijd Kamer: 152
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO: 18/0
Aantal amendementen: 4

Begroting VenJ (VI)

Opgegeven spreektijd Kamer: 279
Geregistreerde spreektijd Kamer: 249
Onderdelen in WGO: onderdeel politie
Aantal moties Plenair/WGO: 37/0
Aantal amendementen: 9

Begroting BiZa (VII) (B&C) (Gemeentefonds en Provinciefonds)

Opgegeven spreektijd Kamer: 126
Geregistreerde spreektijd Kamer: 116,5
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO: 17/0
Aantal amendementen: 5

Begroting OCW (VIII)

Opgegeven spreektijd Kamer: 176
Geregistreerde spreektijd Kamer: 158
Onderdelen in WGO: onderdeel cultuur, onderdeel media
Aantal moties Plenair/WGO: 31/17
Aantal amendementen: 5

Begroting Fin (IX) + AFB

Opgegeven spreektijd Kamer: 170
Geregistreerde spreektijd Kamer: 156
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO 17/0
Aantal amendementen: 0

Begroting Def (X)

Opgegeven spreektijd Kamer: 133
Geregistreerde spreektijd Kamer: 121,5
Onderdelen in WGO: onderdeel Personeel. onderdeel materieel
Aantal moties Plenair/WGO: 13/15
Aantal amendementen: 1

Begroting IenM (XII) + (A) (Infrastructuurfonds + Deltafonds)

Opgegeven spreektijd Kamer: 166
Geregistreerde spreektijd Kamer: 161
Onderdelen in WGO: onderdeel water
Aantal moties Plenair/WGO: 30/34
Aantal amendementen: 17

Begroting EZ ((XIII)

Opgegeven spreektijd Kamer: 143
Geregistreerde spreektijd Kamer: 126,5
Onderdelen in WGO: onderdeel energie
Aantal moties Plenair/WGO 25/30
Aantal amendementen: 7

Begroting EZ (onderdeel landbouw en natuur) (XIII)

Opgegeven spreektijd Kamer: 183
Geregistreerde spreektijd Kamer: 182,5
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO: 36/18
Aantal amendementen: 8

Begroting SZW (XV)

Opgegeven spreektijd Kamer: 330
Geregistreerde spreektijd Kamer: 282,5
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO: 38/0
Aantal amendementen: 4

Begroting VWS (XVI)

Opgegeven spreektijd Kamer: 285,5
Geregistreerde spreektijd Kamer: 233

Onderdelen in WGO: onderdeel sport en bewegen, onderdeel jeugdzorg
Aantal moties Plenair/WGO: 34/18
Aantal amendementen: 12

Begroting BuHa/OS (XVII)

Opgegeven spreektijd Kamer: 120
Geregistreerde spreektijd Kamer: 139
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO: 21/0
Aantal amendementen: 0

Begroting W&R (XVIII)

Opgegeven spreektijd Kamer: 144
Geregistreerde spreektijd Kamer: 109,5
Onderdelen in WGO: geen
Aantal moties Plenair/WGO: 13/0
Aantal amendementen: 0